清史研究前沿 · 清代国家财政与社会动员

光绪中期海防捐开办与财源分配研究（1884—1887）

许存健

［摘要］ 光绪十年因中法战争清廷开办海防捐，户部、海军衙门、各省对海防捐款、办捐权限展开争夺。开办初期，户部希望专办海防捐，要求各省赈捐、军务捐停止，各省所收海防捐款听候部拨。执行过程中，各省纷纷请求截留海防捐款，以用于本省防务、善后、赈济等；同时部分省份还复开本省捐输，以求重新获得收捐权限，其中赈捐收捐价格甚至低于海防捐。战争结束后，海军衙门将海防捐从军务改为北洋水师建设。央地关系是影响晚清财政演变的重要因素，而海军衙门等新式机构的加入，使得清廷的财政运作变得更加复杂，财权纠葛也影响了海防捐的收捐成效。

[关键词] 海防捐 光绪 中法战争 财政关系

[中图分类号] K252 [文献标识码] A [文章编号] 1002－8587（2025）－02－0092－013

捐纳是清廷重要财政收入来源，清前期遇有军务、河工、赈济等事务时，清廷通过开办大捐以应对临时财政支出；平常年份所开常捐，也能为户部带来数百万两的财政收入。[①] 光绪十年（1884）中法战争爆发后，沿海防务紧张，需饷浩繁，清廷推行“海防捐”以筹军饷。[②] 相较于清前期川楚事例等大捐，由于太平天国以降财权下移，海防捐开办更为复杂。

通常的海防捐研究主要从两方面展开，早期海防捐研究主要置于捐纳制度史中，梳理收捐价格、铨选制度等；[③] 近年随着海军史研究受到重视，学者们从海防经费视角分析海防捐对海防

［收稿日期］ 2023-08-28
［作者简介］ 许存健（1993— ），男，山东大学历史学院副研究员，济南 250100，xucunjian@163.com
［基金项目］ 国家社科基金青年项目“晚清捐纳制度变迁与财政治理研究”（23CZS052）阶段性成果。

① 大捐即遇有军务、河工、赈济等事务所开暂行事例，如川楚例、豫工例等，出售实官资格，事竣后停止；常捐是常年开办的捐纳，出售封典、职衔等，不涉及官职，嘉庆时期常捐每年可以收银四百余万两。参见《酌增常例二卯条款》，哥伦比亚大学图书馆藏，第 3 页。

② 光绪十年清廷开办海防捐后，至光绪十三年因黄河在郑州武陟决口，改为开设郑工捐以筹措河工经费，河工结束后又于光绪十五年恢复海防捐，称为新海防捐。限于篇幅，本文主要关注海防捐，对郑工捐和新海防捐仅简单涉及，另文专门探讨。

③ 许大龄：《清代捐纳制度》，燕京大学哈佛燕京学社，1950 年，第 59-69 页；陈宽强：《清代捐纳制度》，三民书局，2014 年，第 151-157 页，此书据作者 1984 年博士论文出版；伍跃：《中国的捐纳制度与社会》，凤凰出版社，2013 年，第 205 页。

建设的作用。[①] 以往研究关于海防捐开办、运行、财源分配讨论较少，[②] 本文通过分析海防捐开办与展限、海防捐收入的分配，以及户部、海军衙门与各省针对办捐权限的博弈，并将之置于晚清财政演变的总体格局中，探究光绪中期财政运作的复杂面相。

一、海防捐开办与收捐数额

开办捐纳是清廷常见筹款方式，但因太平天国时期广开捐例，减价收捐，以致捐纳泛滥，办捐遭致广泛批评。[③] 光绪五年，清廷要求停止为镇压太平天国所开的“筹饷事例”，[④] 但各省不愿放弃该财源，仍不断希望开捐。广东地处南海前沿，为加强海防建设，光绪九年六月署理两广总督曾国荃提出：“如有情愿捐资裨助海防者，拟核其捐数之多寡，以为奖励之等差。”[⑤] 但由于没有确定奖励章程，无人报捐；七月新任两广总督张树声请求援照直隶、山东赈捐章程，劝捐海防经费。[⑥] 此时山东赈捐、贵州俸饷、恤赏抵捐在广东设有分局，如果仅收捐封典、职衔等常捐项目，广东所办海防捐并无优势，导致办理成效较差。[⑦]

随着中法战争的爆发，开捐请求日渐增多，且收捐条目不断增加。光绪十年七月，直隶总督李鸿章提出为了防备法国从海上入侵，北洋需要添设军火，他建议在北洋开设军器捐输，除赈捐条目外，还希望获得收揖分发、指省的权限，这些揖项原本只能由户部收揖。[⑧] 对于李鸿章的请求，户部认为指省报捐曾被废除，不宜恢复，其他均同意开办。[⑨] 北洋军器捐扩大了外省办捐范围，为海防捐的开办奠定了基础。

由于台湾战事紧急，最终在台湾率先开启实官捐。早在光绪十年二月，台湾为团练筹饷开办团练捐输，以本地之饷养本地之军，其规则是根据家资多少确定捐资数额，并对报捐者奏请奖叙。[⑩] 七月基隆被法军占据后，清廷难以将粮饷从福建运往台湾，只能由督办军务的刘铭传在台湾设法就地筹饷。刘铭传最初希望以捐输的名义向当地的富绅林维源等借款200万两，但林氏避匿不愿出面。[⑪] 劝谕捐款需要首富倡导，林氏躲避对劝捐开展极为不利。经钦差大臣左宗棠、

---

① 张利民：《清廷挪用海军经费修筑颐和园考》，《南开学报》1983年第3期；邹兆琦：《慈禧挪用海军费造颐和园史实考证》，《学术月刊》1984年第5期；陈先松：《海军衙门经费析论》，《清史研究》2018年第2期。

② 本文涉及海防捐纳与海防捐输，前者为设局收捐、出售实官虚衔等，后者则是政府委员分赴各地劝捐、派捐，收捐后再行请奖。清前期捐纳、捐输有明确区别（参见江晓成：《清代捐纳、捐输概念考辨》，《清史研究》2023年第2期），晚清时期二者逐渐合流，特别是在报捐价格、请奖程序方面趋于统一，因此本文在行文中将遵从文献记载情况分别使用捐纳、捐输。

③ 如同治十三年第一次海防大讨论，李鸿章、李鹤年、刘坤一、于凌辰、奕䜣等都对捐纳提出批评。参见中国史学会编：《洋务运动》第1册，上海人民出版社，1961年，第50、86、90、122页。

④ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》第5册，广西师范大学出版社，1996年，第12页。下令时间为光绪四年十二月，各省筹饷事例截止于光绪五年五月。

⑤《海防需款拟激励绅民捐输疏》，光绪九年六月十一日，梁小进整理：《曾国荃全集》第2册，岳麓书社，2006年，第160页。

⑥《议覆张之洞奏请援照赈捐章程劝捐助饷折》，光绪九年十一月二十九日，《户部奏稿》第1册，全国图书馆文献微缩复制中心，2004年，第311页。

⑦ 何嗣焜编：《张靖达（树声）奏稿》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第1辑第222册，文海出版社，1968年，第490页。

⑧《拟请收捐购器折》，光绪十年七月十四日，顾廷龙、戴逸主编：《李鸿章全集》第10册，安徽教育出版社，2008年，第527页。分发系报捐后可以前往各省试用的捐例；指省即指定省份分发，光绪五年停捐时，这些捐项改为中能由户部收捐。

⑨ 指省一项于光绪八年奏请停止，《清德宗实录》卷157，光绪八年十二月乙亥。

⑩《为议办全台团练章程缘由事》，光绪十年二月二十二日，台湾史料集成编辑委员会编：《明清台湾档案汇编》第85册，台湾远流事业股份有限公司等，2008年，第129、134页。

⑪ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，光绪十年九月甲寅，中华书局，1984年，第1824页。

闽浙总督杨昌濬讨论后，减为 100 万两，以期获得实效。① 军机处建议可由当地富绅捐款，要求刘铭传对“捐饷者从优给奖”。② 总体而言劝捐成效有限，亟须放宽办捐限制。

由于战事紧急，光绪十年十月十六日刘铭传电奏：“官绅皆请奏开实官捐输。”③ 慈禧要求户部速议，但户部对此犹豫不决，直到二十五日才具奏。④ 户部认为此时“基隆未复，文报罕通，运饷维艰”，应予同意，“拟由总理衙门先行电知，以期迅速”。⑤ 台湾实官捐虽然得到允准，但据李慈铭《越缦堂日记》记述，开捐建议由户部满尚书崇绮主笔同意，大学士额勒和布、户部汉尚书阎敬铭只是“画诺而已”，⑥ 这可能是后者不愿承担开捐的责任，亦可能是户部内部对开捐仍存在分歧。

台湾实官捐给奖程序复杂、收捐价格较高。其一是发放执照程序复杂。“设局收捐，先发实收，按月造册，将副实收报部请奖，臣部随时核准发照”，⑦ 该程序需要先将名册送交户部，户部核对后再行发照。咸同时期户部曾将贡监、虚衔、实官等执照直接发交各省，随捐随填，如今要求孤悬海外的台湾报捐执行“先发实收—呈交户部核对—再发执照”的程序，获得奖励的时长太久，显然会降低报捐者积极性。其二是收捐价格过高。台湾实官捐按照筹饷事例十成收捐，但当时其他省份所办的黔捐、茶捐、赈捐均是减成收捐，非实官类捐输在台湾报捐并不划算。其三是仅限台湾报捐，因战事，台湾绅富大多迁避内地，愿意报捐者数量有限；台湾远隔重洋，难通船舶，要求内地报捐者携带重资前往台湾上兑，必致闻风裹足。⑧

御史汪鉴认为这是户部妥协应对的方法，“遽准开捐，恐犯清议；直言不准开捐，又恐失军心。故为此阳开阴阖之谋，欲调停于两可耳”。⑨ 无论是汪鉴还是李慈铭，均注意到户部对开捐的模糊态度，最终导致台湾实官捐价格较高、请奖程序复杂，且仅限在台湾收捐，所制定的条款过于严苛。

台湾实官捐虽然章程有所限制，但却为进一步开设全国大捐奠定基础。随着战事发展，前线的广东、福建、台湾为筹措军费纷纷请求借洋债，但洋债利息沉重，借债将会导致利源外流，财政压力下清廷逐渐改变对开捐的态度。御史郑嵩龄指出，台湾开捐必然引起其他省份效仿，与其各省援案请求开捐，导致章程不一、收捐混乱，不如由户部统一章程，通行各省，“统名曰海防捐输，以归画一”。⑩ 该奏折交由户部讨论，为开启大捐提供了机会。

十二月初八日奕譞、阎敬铭等联衔上奏，“此时流未易节，源未易开，求其不病商累民而于财用即可稍裨者，惟有开捐一事”，请求在全国开实官捐，“各直省督抚遍行宣示，一律收捐，统名为海防事例”。⑪ 同时奕譞强调各省自设捐局均应停止，如光绪十年陕西因欠饷过多，希望仿照云贵改奖章程，按照常捐例银实数请给封典、虚衔，户部认为目前海防捐即将开办，“若遽

① 《通筹全台捐款片》，刘铭传：《刘铭传文集》，马昌华、翁飞点校，黄山书社，2014 年，第 274 页。
② 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，光绪十年八月乙未，第 1815 页。
③ 中国第一历史档案馆编：《清代军机处电报档汇编》第 4 册，光绪十年十月十六日，中国人民大学出版社，2005 年，第 286 页。
④ 中国第一历史档案馆编：《军机处随手登记档》第 119 册，国家图书馆出版社，2013 年，第 666–667 页。
⑤ 《总理各国事务衙门档》，光绪十年十月二十六日户部奏，“中央研究院”近代史所档案馆藏，档案号：01-24-014-03-040。
⑥ 李慈铭：《越缦堂日记》第 14 册，光绪十年十月二十一日，广陵书社，2004 年，第 10529 页。
⑦ 《请开实官捐输折稿》，《申报》1885 年 1 月 5 日，第 9 版。
⑧ 《上海酌设台湾捐局折》，光绪十年十二月十六日，《李鸿章全集》第 10 册，第 709 页。
⑨ 《为敬陈管见冀固台防恭折仰祈圣鉴事》，光绪十年十一月初七日，《明清台湾档案汇编》第 88 册，第 501 页。
⑩ 《为通筹全局以捐助饷权济时艰恭折仰祈圣鉴事》，光绪十年十一月初八日，《明清台湾档案汇编》第 88 册，第 514 页。
⑪ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》第 10 册，第 426 页。

将欠饷改奖，实于海防捐输不无妨碍”，要求等待海防捐结束陕西再推行欠饷改捐。[①] 此次开捐实际上由奕譞带领甲申易枢后新组建的军机处奏请，亦是对慈禧效忠的表现。该奏折得到慈禧的同意，“懿旨依议”，直接交户部领去。[②]

海防捐在“筹饷事例”和台湾实官捐的基础上进行了改进：首先是限制设局，为了减少办捐支出和防止跨省办捐导致捐局竞争，户部要求各省只能设立一处总局、一处分局，不准多设分局，并禁止跨省设立捐局。[③] 直隶总督李鸿章奏请在上海设立台湾捐纳分局，当时台湾孤悬海外，时势迫切，请求在富裕的上海开设分局，[④] 但这与海防捐不准跨省设局的规则不符，被户部驳斥。[⑤] 随后在次年五月，刘铭传再次请求前往天津、上海、广东各口岸设立台湾捐局，依然没有得到允许。[⑥] 其次是稳定价格，由于咸同时期大捐开办后户部、各省纷纷减价，导致捐纳泛滥，海防捐重新确定了报捐价格，大部分实官、虚衔均按照筹饷事例八成实银上兑，不准饷票、米石折抵。[⑦] 通过这样的方式固定了收捐价格，防止各省任意减价、折价收捐。最后是部分限制铨选，以减轻对吏治的败坏，如御史谢祖源提出应该停止捐纳京职的郎中、员外、主事三项，因为这些官员“综理部务，责重事繁”，即便允许报捐，也必须限制为举人出身者。[⑧]

海防捐开办后，关于收捐数额现有研究差别较大。今人学者估算的收捐数额，谢俊美指出，“开办头几年，年平均收入约在 110 万 –120 万两左右”，该文没有说明是户部收捐或全国收捐；[⑨] 欧阳跃峰指出，“海防事例捐项开办了两年零九个月时间，共收款项 462.6 万余两”。[⑩] 时人的估算则较为统一，御史唐椿森指出，“捐项有一千三百余万两之多”；[⑪] 御史李士琨在奏请开办郑工捐时指出，“查海防开例，将及三年，京外捐银千余万两”。[⑫] 若加上京内户部收捐数额，则李士琨的估算与唐椿森的数据相当，因此该数据较为可信。据周育民统计，清廷中法战争支出为 3000 万两至 3500 万两，[⑬] 则海防捐收益可达战争支出的 40% 左右。

根据户部记载，海防捐开办未及两月，已经收实银 50 万两；[⑭] 从光绪十年十二月初八日开捐至十一年八月底，户部收捐 85 万余两，各省收捐 130 余万两，合计共收捐 215.4 万两。[⑮] 由于各省迟至光绪十一年二月才开始办捐，部分边远省份开捐时间更晚，加之报捐存在时间延迟，因此各省所收数额并不多。笔者根据档案中的数据，整理了部分较为完整的省份收捐数额，参见表 1。

---

① 《议覆边宝泉欠发饷银分别办理应令遵照奏章听候清厘不准擅行补发折》，光绪十年十二月二十五日，《户部奏稿》第 7 册，第 3467 页。

② 中国第一历史档案馆编：《军机处随手登记档》第 120 册，第 168 页。

③ 《粤东开捐》，《益闻录》1885 年第 452 期，第 171 页。

④ 《上海酌设台湾捐局折》，光绪十年十二月十六日，《李鸿章全集》第 10 册，第 709 页。

⑤ 《议覆李鸿章在天津设立捐局冀广招徕折》，光绪十一年正月十二日，《户部奏稿》第 8 册，第 3822 页。

⑥ 《台捐减成片》，《刘铭传文集》，第 278 页。

⑦ 《新海防事例》卷 2《新章程》，天津图书馆藏，第 21 页。

⑧ 《军机处录副奏折》，光绪十年十二月十六日江南道监察御史谢祖源奏，中国第一历史档案馆藏（下同），档案号：03-6687-013。

⑨ 谢俊美：《政治制度与近代中国（增补本）》，上海人民出版社，2000 年，第 77 页。

⑩ 欧阳跃峰、关成刚：《邪恶之花未必只结罪恶之果——晚清社会转型之际捐纳的客观作用》，《安徽师范大学学报（人文社会科学版）》2009 年第 1 期。以上研究均未提供资料来源。

⑪ 《军机处录副奏折》，光绪十四年十月二十二日江南道监察御史唐椿森奏，档案号：03-9971-059。

⑫ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，光绪十三年九月壬午，第 2354 页。

⑬ 周育民：《晚清财政与社会变迁》，上海人民出版社，2000 年，第 277 页。

⑭ 《风禁纪闻》，《申报》1885 年 5 月 1 日，第 2 版。

⑮ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，光绪十二年九月丙辰，第 2014 页。

表 1　部分省份海防捐收捐数额　　单位：两

省份	开捐至光绪十二年二月初八日	光绪十二年二月初八日至十三年三月
直隶	1 500 000	600 000
台湾	1 231 082	
广东	1 132 000	
福建	560 222	90 278.34
四川	485 210	66 946.6
江西	202 691	72 413.8
合计	5 940 844	

资料来源：直隶,《海防捐变通条例折》，光绪十五年十月十五日,《李鸿章全集》第 13 册，第 192 页；台湾,《宫中档朱批奏折》，光绪十三年四月二十八日台湾巡抚刘铭传奏，档案号：04-01-01-0959-084；广东，张利民:《清廷挪用海军经费修筑颐和园考》,《南开学报》1983 年第 3 期；福建,《宫中档朱批奏折》，光绪十三年四月二十日闽浙总督杨昌濬奏，档案号：04-01-16-0220-016；四川、江西，根据档案所载历次奏报数据统计。此外还有河南、湖北、山东、陕西、云南、贵州有奏报收捐数据，但不完整。

通过档案整理，海防捐数据以四川、江西两省数据最为完整，其收捐变化情况参见图 1。

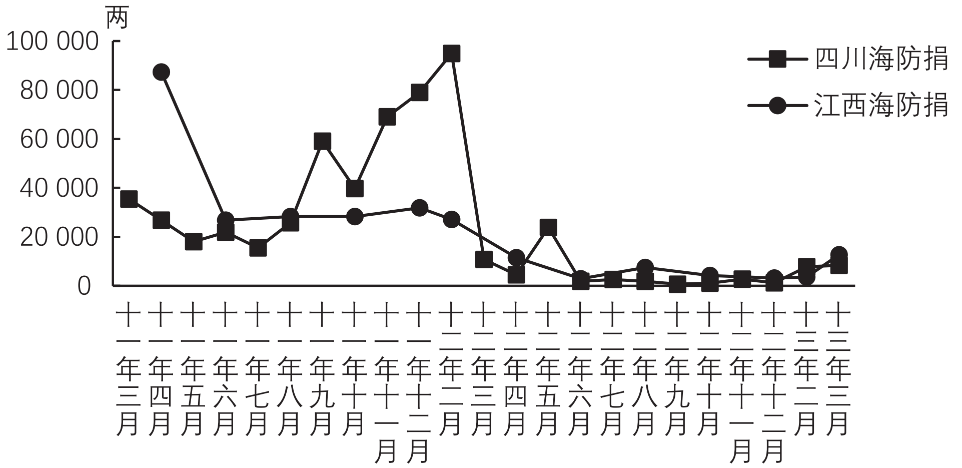

图 1　光绪年间四川、江西海防捐收捐变迁趋势

资料来源:《户部奏稿》第 10 册；中国第一历史档案馆藏《宫中档朱批奏折》、《军机处录副奏折》。

从时间变化来看，表 1 和图 1 显示，光绪十二年二月以前，海防捐收捐数额较高，三月以后则急剧减少。如直隶省第一年收捐 150 余万两，其他省份“亦收三四十万两至二三万两不等”；第二年直隶仅收捐 60 余万两，其他省份“惟台湾、广东较胜于前，此外概形减色”，① 如浙江省“光绪十一年数月之间捐至六七十万两，迨十二年分捐局仍设，而捐数寥寥”。②

关于海防捐收捐数额的变化，其一是与铨选顺序有关。李鸿章认为“始则捐生尚称踊跃，继因各项班次，除知县一项犹有选期外，余已概行拥挤，纵有情殷报效者，多存观望之心”。为了提高报捐积极性，李鸿章提出推广捐纳办法五条，包括改进铨选规则，降低翎枝、衔封、贡监价格，允许道员捐二品顶戴等共五项。③ 但总体而言，由于咸同时期捐纳泛滥，留存了大量捐

① 《海防捐输变通章程折》，光绪十三年闰四月十七日,《李鸿章全集》第 12 册，第 125 页。

② 朱孔彰编:《刘尚书（秉璋）奏议》，沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第1辑第214册，文海出版社,1968年，第476页。

③ 《海防捐输变通章程折》，光绪十三年闰四月十七日,《李鸿章全集》第 12 册，第 126 页。

纳候补人员，一旦班次靠后很难获得铨选，因此开捐后报捐者积极性急剧下降。

其二则是捐纳收入支配权出现变化。以光绪十二年二月为节点，此前沿海各省海防捐收归本省藩库，等候部拨，实则可以自行支配。但从光绪十二年二月起，海防捐所收捐款应作为北洋海军建设和东三省练兵经费，导致各省收捐积极性下降。[①] 其中直隶、台湾、广东等省海防捐继续归本省自行支用，因此第二年仍收捐较多，其他各省则因支配权收归海军衙门，导致收捐减少。

其三也与各省赈捐的开办密切相关，光绪十一年御史赵时熙提出山东赈捐、广东赈捐减成收捐，得到清廷的批准，[②] 根据规定赈捐虚衔、封典等项，“均令按照海防捐例八成银数，递减二成上兑”。[③] 此时赈捐价格低于海防捐，赈捐虽然仅能收捐封典、虚衔等，但必然影响海防捐的成效。

其四与海军报效有关。光绪十一年海军衙门成立后，奏开海军报效，允许官商报效巨款，报效者虽然名义上不敢“仰邀议叙”，实则大都会得到优异奖叙，其报捐成本仅为海防捐的 30%—50%。[④] 此外，通过海军报效，革职官员通过捐纳恢复官职者，可不经吏部审核，直接降旨开复。[⑤] 由于其成本更低，奖励丰富，导致报捐者倾向于海军报效，“以致捐纳人员相形见绌，裹足不前，部捐为之减色”。[⑥]

综上，海防捐开办前，直隶、广东已经办有海防捐输，但只能收捐虚衔，直至刘铭传奏请开办台湾实官捐时，户部仍对开捐较为谨慎，虽然得到批准，但台湾实官捐定价较高，报捐程序复杂。最终在奕譞主导的军机处推动下，为了筹措海防经费、建设海军，才全面推广海防捐。相较于清前期大捐直接由户部开启，随着晚清财权下移，海防捐最终由地方推动，才推广至全国。海防捐开办后，初期收捐较多，由于铨选变难，加上新成立的海军衙门希望控制捐款，各省办捐积极性下降，影响了海防捐的成效，最终仅收捐 1300 余万两。

二、海防捐收入的分配

在财政紧张、财权下移的背景下，“移缓就急”是晚清财政应急的主要处理方式。[⑦] 由于战争时期财政收入捉襟见肘，户部、各省分别收捐海防捐后，其捐款也难以全部用于海防。户部福建司郎中徐树钧在写给阎敬铭的信中指出：“上年（光绪十二年）海防捐通计收几百万，各省纷纷请留，殊与始意不合。”[⑧] 海防捐收款被各省大量挪用，但随着光绪十一年海军衙门的成立，其也希望能直接掌控海防捐款。

首先是在中央层面，海防捐从海防军费捐转变为海防建设捐，并引起户部、海军衙门对捐款的争夺。海防捐原定开办一年，至光绪十一年九月，户部提出各省应于满一年后的光绪十二

① 《展限劝捐示》，《申报》1886 年 4 月 29 日，第 10 版。

② 中国第一历史档案馆：《光绪朝上谕档》第 11 册，第 192 页。

③ 《筹捐局示》，《申报》1886 年 1 月 28 日，第 3 版。

④ 《御史屠仁守奏请停止海军银［报］效疏》，张侠等编：《清末海军史料》，海洋出版社，1982 年，第 639 页。

⑤ 李慈铭：《越缦堂日记》，光绪十四年十一月十一日，第 11908 页。

⑥ 屠仁守：《屠光禄（梅君）疏稿》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 1 辑第 302 册，文海出版社，1969 年，第 221 页。

⑦ 和文凯对晚清财政“移缓就急”现象有清晰解释，即这样的制度惯性虽然能够维持财政运转，但也阻碍了晚清中国向现代财政国家制度的转变。笔者也深为赞同，但应该注意的是，“缓”和“急”实际上都是相对的，在财政资源捉襟见肘的情况下，各省均以本省事务为“急”，研究者有必要对各项事务进行衡量和比较。参见和文凯：《财政制度、国家权力正当性与国家能力：清代国家能力的再考察》，《中国经济史研究》2021 年第 1 期。

⑧ 《徐树钧致阎敬铭》，本书编写组：《清代名人书札》，北京师范大学出版社，2009 年，第 652 页。

年二月全部停止，[①] 之所以提前半年奏请，是为了给各省预留造册奏销时间，以防各省以此为由请求展限。但台湾巡抚刘铭传认为此时捐款尚未收齐，“各捐户限缴银数，或甫交一半，或未及一半”，奏请展限收捐八个月。[②] 同时因清廷下令奕譞与李鸿章建设北洋水师，李鸿章建议奕譞与户部商议酌量展限海防捐，以便专筹海军经费。[③] 此时部库支绌，户部亦有意续办海防捐，[④] 最终提出“普行接展一年，除去封印日期，京外皆限光绪十三年三月底限满停止”。[⑤]

随着中法战争在光绪十一年结束，清廷决定优先建设北洋水师，同时清廷注意到东北三省防务转变，需要在大连等地建立防线，并建设旅顺船坞，以便水陆互为犄角扼守渤海湾，因此派遣福州将军穆图善前往东北整顿练军，并在该年九月成立海军衙门，统筹海军建设。海军衙门要求各省交出前两年所得捐银，“前年南北两洋筹办海防，此项捐输未经动用，”各省所存捐输银两应解赴海军衙门。[⑥] 海军衙门希望将军费捐改为“北洋水师建设捐”，从而控制海防捐款。李鸿章也对展限后的海防捐抱有很大期望，“倘能踊跃如前，合部库并各省所收计之，岁可得银二三百万”，加上各省应解的关税、厘金，则北洋水师经费与东三省练饷均可解决。[⑦]

由于各省频繁截留捐款，光绪十三年海防捐第二次展限时，海军衙门希望将所收捐款全部交其动支，[⑧] 随后又要求停止外省收捐，“统归部库收捐，外省不得自请接展，以严限制”，只有这样才能将捐款全部收缴。[⑨] 外省捐局则统于该年三月底停止，此后报捐者需前往北京户部交纳捐银。[⑩] 海军衙门希望通过部库收捐来获得捐款的支配权，从而防止各省瞒报、留存捐款。捐务专由户部办理后，从光绪十三年四月至九月仅收银 32 万两，李鸿章认为与户部收捐过程中库吏需索有关，没有各省收捐体恤得法，[⑪] 但更多可能还是因远赴北京，降低了士民报捐积极性。关于海军衙门的捐款收入，最终海军衙门在光绪十二年收到海防捐银 1 004 525 两，光绪十三年收到 271 823 两，光绪十四年收到 301 710 两，三年合计收到 1 578 058 两。[⑫] 以海防捐收捐 1300 万两计算，海军衙门收入占比为 12%。

河工的出现打断了海防捐的办理进程。光绪十三年八月，黄河在河南武陟县决口，九月给事中周天霖及御史李士琨、方汝绍先后请求开办河工捐。[⑬] 户部商议后认为应先暂停海防捐，专办郑工新例。[⑭] 最终海防捐于九月二十八日停止。[⑮] 第一次海防捐仅办理不足三年，便因黄河河工匆匆停止。海军衙门认为户部以郑工捐取代了海防捐，使得海军衙门失去了捐款收入，要求户部每年从洋药厘金项下拨银 100 万两，但户部强调自身困难，只是先拨银 65 万两给海军衙

---

① 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，光绪十一年九月丙辰，第 2015 页。

② 《军机处录副奏折》，光绪十一年十二月初九日台湾巡抚刘铭传奏，档案号：03-6100-003。

③ 《致醇邸　筹议海军经费》，光绪十一年十二月十七日，《李鸿章全集》第 33 册，第 605 页。

④ 《展限劝捐示》，《申报》1886 年 4 月 29 日，第 10 版。

⑤ 《宗人府档案》，光绪十二年正月二十一日户部奏，中国第一历史档案馆藏（下同），档案号：06-01-001-000728-0042。

⑥ 《吴中述要》，《申报》1886 年 7 月 9 日，第 3 版。

⑦ 《致总署　申明局存实数请拨坞工专款》，光绪十二年二月初六日，《李鸿章全集》第 34 册，第 18 页。

⑧ 《海军衙门奏展限海防捐输预筹海军经费折》，张侠等编：《清末海军史料》，第 627 页。

⑨ 《苏藩告示》，《申报》1887 年 3 月 9 日，第 2 版。

⑩ 《海防捐毕》，《字林沪报》1887 年 5 月 16 日，第 3 版。

⑪ 《致醇邸　综论饷源并山东热河各矿》，光绪十三年六月二十六日，《李鸿章全集》第 34 册，第 233 页。

⑫ 张利民：《清廷挪用海军经费修筑颐和园考》，《南开学报》1983 年第 3 期。光绪十二年海军衙门指出该年收得海防捐输一百余万两，与该数据相符，参见张侠等编：《清末海军史料》，第 627 页。

⑬ 《接录郑工新例》，《申报》1887 年 11 月 25 日，第 2 版。

⑭ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，光绪十三年九月壬午，第 2353 页。

⑮ 《海防捐截止》，《申报》1887 年 12 月 3 日，第 2 版。

门。[①] 最终在海军衙门奕譞要求下，户部从广东、福建两省厘金，台湾沪尾、打狗两口四成洋税解交款项给海军衙门，以抵补海防捐的缺口。[②]

值得注意的是，学界除了讨论海防捐、郑工捐外，还时常提及新海防捐。光绪十五年，海军衙门筹议修建铁路和筹备海防，需要购买船炮，偿还津沽铁路借款，当时郑工捐本应在限满后停止，海军衙门认为“此项捐例本因海防捐而起”，此时可以改回海防捐。[③] 户部本希望继续收捐郑工捐以弥补部库，但为了铁路和海防建设，同意改设海防捐输，所收捐项均归海军衙门动用。[④]

由于连续更改报捐事例名称，考虑到报捐者担心报捐后再有新班，“于是捐者必熟计即可望选补，始行上兑”，[⑤] 鉴于此次开捐由海军衙门奏请，因此称新海防捐，既接续了前次海防捐，又体现出了区别。新海防捐延续时间很长，甲午战后开江宁筹饷事例、秦晋实官捐输，按照新海防捐减成收捐，严重影响了新海防捐的收入，直至光绪二十七年停止捐输，新海防捐名义上停止，[⑥] 但实际上仍存在收捐实官的情况。[⑦]

光绪十一年二月各省开办海防捐后，因各省财政困难，大量请求截留捐款。海防捐开办时，户部对各省海防捐款支出权限进行区分，其中海防省份按月咨报户部，由户部拨归该省粮台军营，各省可以动用，只需报告收捐数额，支出去向也需经户部奏销。非海防省份则是“听候部拨，不得擅自动支”，并强调“此项捐输因海防而开，必实济海防之用”。[⑧] 但实际支出去向却与清廷规定有很大区别。

直隶直接自行使用了海防捐。虽然清廷指定广东、福建、浙江、湖北等省厘金作为北洋水师经费，但无法足额解送。海防捐开办后，直隶总督李鸿章直接将前四次所收捐银 11 万余两用于北洋水师，并提出后续所收捐款也应拨归直隶海防支应局。[⑨] 该请求得到了慈禧的同意，但户部提出反对，李鸿章认为“以本省所收之捐，济本省海防之急，亦与开捐原奏相符”，坚持要扣留海防捐款。[⑩]

直隶海防捐为北洋水师建设带来了巨大帮助，光绪十一年北洋水师收到海防捐款 112.8 万余两，占该年水师经费的 59%；光绪十二年海防捐款 36.6 万余两，占该北洋水师经费的 29%。[⑪] 此外，直隶海防捐内还拨给旅顺船坞工程 63.1 万余两，占船坞工程总收银的 45%。[⑫] 直隶海防捐合计拨款 212.5 万余两，与前文表 1 所统计的直隶海防捐共计收捐 210 万两数额相当，可见直隶所收捐款全部用于海防建设。至于各省所收海防捐，从奏销来看用于北洋水师建设的数额较少，北洋水师为购买军舰，曾请求户部指拨海防捐输银 100 万两，最后实解 75.1 万余两。[⑬] 海防捐虽然收数有限，但从占比来看对于北洋海防建设发挥了重要作用。

---

① 《奏为药厘一项未能提拨海军衙门经费折》，光绪十四年四月初六日，谢俊美编：《翁同龢集》上册，中华书局，2005 年，第 80–81 页。

② 《奕譞等奏请另筹的款抵海防经费折》，张侠等编：《清末海军史料》，第 632 页。

③ 《奏遵旨统筹铁路全局请缓办敬成管见折》，光绪十五年八月初一日，《夷务始末记》，台北故宫博物院藏，档案号：108000094–010。

④ 《新海防事例》卷 1《奏议》，第 2 页。

⑤ 《军机处录副奏折》，光绪十四年十月二十二日江南道监察御史唐椿森奏，档案号：03–9971–059。

⑥ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》第 27 册，第 172 页。

⑦ 清末实官捐并未停废，参见钞晓鸿：《清末废止捐纳实官考实》，《中国经济史研究》2009 年第 4 期。

⑧ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》第 10 册，第 428 页。

⑨ 《海防捐款拨归支应片》，光绪十一年四月初十日，《李鸿章全集》第 11 册，第 82 页。

⑩ 《海防捐碍难归部片》，光绪十一年九月二十一日，《李鸿章全集》第 11 册，第 205 页。

⑪ 《海防收支清册折 · 附清单》，光绪十五年正月二十一日，《李鸿章全集》第 13 册，第 13–14 页。

⑫ 《洋人代建旅顺坞澳各工折》，光绪十七年九月二十四日，《李鸿章全集》第 14 册，第 198 页。

⑬ 《定造快船报销折》，光绪十五年四月二十二日，《李鸿章全集》第 13 册，第 86 页。

台湾由于处于战争前线，“台湾捐输既准其自行留用”。[①] 光绪十一年刘铭传奏请截留淡水捐银，用于基隆的战后重建，得到清廷的批准。[②] 福建也一直希望自行支配海防捐款，光绪十一年中法战争结束后，福建因酌留营勇，需要办捐筹饷，因此请求展限海防捐半年。[③] 对于展限所带来的捐纳收入，闽浙总督杨昌濬认为“闽台系一气贯注、安危与共之区”，希望截留捐纳银两。[④] 户部虽然同意展限捐纳，但却要求除台湾外，其余省份均需将所收捐款认真存储，听候户部拨解。[⑤] 据统计，福建第一年收捐五十多万两，本省截留了三十多万两。[⑥] 台湾因孤悬海外，加之台湾建省财政需求巨大，得以直接留用海防捐，福建则需在得到清廷的允许下才能动拨海防捐银。

光绪十年十二月中央下令开办海防捐后，要求广东停办军火捐，两广总督张之洞则希望截留海防捐款。十一年四月二十四日，张之洞通过电报询问福建布政使张梦元：“各省捐输户部俱提归海军，不准留用，闽省已奏准留用否？”二十九日，张之洞又致电张氏：“捐事望速电示。”五月初二日，张之洞再次询问：“闽实捐是否奏准留作闽用，抑系海用？”可见张之洞迫切希望了解福建是否截留海防捐。[⑦] 实际上根据清廷的指令，仅台湾因孤悬海外，允许保留海防捐，“其闽省与各直省应令将此项捐款认真存储，均专候部，概不准擅行动用”。[⑧] 张之洞通过电报联络，希望联合福建继续截留捐款、自设捐局，展现出电报出现后督抚间利益联系更加紧密。

四川为支援云南战事也截留了捐款。中法战争爆发后，清廷调遣鲍超军队前往云南，并下令由四川、广东、云南三省提供军饷。四川总督丁宝桢认为“鲍军赴越援剿，系为海防起见，自应由海防捐输拨给”，[⑨] 提出将四川海防捐先行留存 14 万两，以备鲍超军队使用。[⑩] 鉴于海防捐即是为了中法战争开设，因此因战争使用捐款也是合理支出。

赈济也成为挪用海防捐的常见理由。光绪十一年山东巡抚陈士杰奏请“将海防捐输银二万八千余两移缓就急，凑集应用”。[⑪] 十二年福建因发生洪灾，闽浙总督杨昌濬请求截留海防捐用于赈济，“酌拨海防捐输银三四万两办理赈抚”。[⑫] 杨昌濬的理由是闽省目前办理海防捐局，罗掘一空，本年无闲款可拨，请求从海防捐项下拨银，以暂应急需。[⑬] 该请求得到清廷批准，福建将海防捐悉数动支，此时北洋购买舰艇所需经费，则另从藩库拨银。[⑭]

由上可知，海防捐名义上属于户部收入，初期由户部和各省开办，中法战争结束后，海防捐从军费捐转变为海防建设捐，新设立的海军衙门以建设海防为名希望控制海防捐款。因收捐较多的沿海省份纷纷截留海防捐，最终导致海军衙门在光绪十三年要求外省停止办捐，专归户部收捐。海防捐虽然为海防而设，但户部、各省和海军衙门之间的财权分配混乱，导致海防捐不可能单纯用于海防建设。东南沿海的广东、福建也因利益相似，互相之间通过电报联络，也

---

① 《户部奏海防捐输银数不得增减片》,《申报》1886 年 7 月 18 日，第 2 版。
② 杜宏春辑笺:《刘铭传文献汇笺》上册，黄山书社，2020 年，第 178 页。
③ 《军机处录副奏折》，光绪十一年十二月十七日闽浙总督杨昌濬奏，档案号：03-6535-083。
④ 《军机处录副奏折》，光绪十二年八月初七日闽浙总督杨昌濬奏，档案号：03-6357-044。
⑤ 《宗人府档案》，光绪十二年正月二十一日户部奏，档案号：06-01-001-000728-0042。
⑥ 张利民:《清廷挪用海军经费修筑颐和园考》,《南开学报》1983 年第 3 期。
⑦ 《张之洞档》，虞和平主编:《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 2 辑第 38 册，大象出版社，2014 年，第 557、562、565 页。
⑧ 《张之洞档》，虞和平主编:《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 2 辑第 147 册，第 304 页。
⑨ 《军机处录副奏折》，光绪十二年四月十九日四川总督丁宝桢奏，档案号：03-6101-093。
⑩ 罗文彬编:《丁文诚公（宝桢）遗集》，沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第 1 辑第 74 册，文海出版社，1967 年，第 2986 页。
⑪ 《光绪十一年九月初五日京报全录》,《申报》1885 年 11 月 23 日，第 11 版。
⑫ 《光绪十二年十一月二十三日京报全录》,《申报》1887 年 1 月 3 日，第 10 版。
⑬ 《军机处录副奏折》，光绪十二年十一月初九日闽浙总督杨昌濬奏，档案号：03-7102-022。
⑭ 《军机处录副奏折》，光绪十二年十一月初九日闽浙总督杨昌濬奏，档案号：03-6103-062。

使得中央对各省的财政汲取更加困难。晚清财权下移背景下，允许外省办捐则捐款支用不受中央控制，禁止外省收捐则所得数额减少，光绪十三年海军衙门要求仅在户部收捐，最终导致收捐数额急剧减少，仅五个月后转为办理郑工捐，再次允许外省收捐。

三、各省另行开捐

清代大一统国家治理，必然面对政令统一与因地制宜的矛盾。清前期国家财政富裕情况下，可以通过截留京饷、中央拨款和省际间的转移支付来完成对地方军务、河工、赈济等应急财政的补充。但随着晚清中央财政管控能力的下降，各省财权扩张，清廷想要继续统一财权已经难以实现，清前期本属于中央的办捐权限也逐渐下移至各省，因此虽然户部希望停止各省捐局，统一办理海防捐，但道咸以降外省办捐已成常态，各省仍通过多种办法重启本省捐局，多种捐局并立，必然互相竞争，最终影响海防捐的收捐成效。

早在光绪十年八月李鸿章请求收常捐时，户部捐纳房恽彦彬提出同治时期贵州、安徽、甘肃等省所办各捐，所收实银不过例定银数的 20%，“收数明多而暗少，用款实少而报多”，这样不仅导致收捐价格降低，败坏吏治，而且户部也无法掌握各省实际收支，导致财权下移。恽氏提出“请在部库上兑，断不准在外省开办”,[①] 户部认为此条建议是为防范弊端起见，应请照准。[②] 但在最终开办时，考虑到专在部库兑收，“恐捐生或处僻远，交纳未便”，因此清廷允许各省一体收捐。[③] 为了保证捐价统一，清廷要求“顺天、直隶、河南、浙江、安徽、湖北各赈捐，广东军火捐以及福建洋药、茶捐，云南米捐，统请一并停止”。[④]《清史稿》记载，海防捐推行后，“惟川捐如旧，余或并或罢”。[⑤] 实际情况却并非如此，根据开办郑工捐时的奏报可以发现，光绪十三年至少仍保留了福建洋药捐、茶捐，广东捐输海防经费，陕西廉俸抵捐。[⑥] 此外各省主要以军务、赈济两个理由重启本省捐局，希望借此弥补本省财政收入不足。

广东除了将本省海防捐款全部留为自用外，[⑦] 还屡次另开本省捐输。广东省作为南海前沿，中法战争时期海防压力巨大，“海战固须铁甲巨舰，即为自守计，而辅助炮台，扼截内港，亦非兵轮不可”，需要大量经费用于购买船舰和修建炮台。[⑧] 光绪九年，海氛紧张，次年中法在越南开战，广东沿海防务压力骤增。光绪八年和九年广东两次开捐，但收捐较少。光绪十年五月，广东奏请开办官绅行户捐输海防经费，成为广东海防的重要经费来源。[⑨]

海防捐开办后，要求各省停止本省捐输，广东不断通过其他名义继续请求开捐。光绪十一年十一月，两广总督张之洞奏请“停止行户海防捐输，改抽牙捐充饷”,[⑩] 实际上“光绪九年初办本省海防捐；十一年改为牙捐补平，次年停止；嗣捐巡缉经费，上年亦经停止”，牙捐、巡缉经费虽然名字不同，但实则一项。[⑪] 此外广东还希望通过办捐来建造轮船，从光绪十二年至十四年

---

① 《军机处档折件》，光绪十年八月初一日日讲起居注官恽彦彬奏，台北故宫博物院藏，档案号：故机 129213。
② 《议覆恽彦彬奏直隶军火捐输请改归部库收捐折》，光绪十年八月初五日，《户部奏稿》第 6 册，第 2614 页。
③ 刘锦藻：《清朝续文献通考》卷 70《国用考八》，商务印书馆，1936 年，第 8267 页。
④ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》第 10 册，第 427 页。
⑤ 《清史稿》卷 112，中华书局，1977 年，第 3237 页。
⑥ 《遵旨议复开办郑工新例折》，谢俊美编：《翁同龢集》上册，第 75 页。
⑦ 张利民：《清廷挪用海军经费修筑颐和园考》，《南开学报》1983 年第 3 期。
⑧ 《宫中档朱批奏折》，光绪十三年六月十四日两广总督张之洞奏，档案号：04-01-30-0212-026。
⑨ 该项捐输共收银 39 万余两，参见《东粤藩储考》卷九，光绪十三年刻本，哈佛大学图书馆藏，第 63 页。
⑩ 《清德宗实录》卷 217，光绪十一年十月辛未。
⑪ 《宫中档朱批奏折》，光绪十六年（原档缺月日）两广总督李瀚章奏，档案号：04-01-35-0568-002。

秋季通过劝谕文武官绅捐银 42 万两，劝谕盐商捐银 38 万两。[①] 在得知台湾可以自办实官捐后，光绪十二年三月，张之洞提出琼州和台湾一样为海岛，应按照台湾成案，请求广东截留海防实官捐。[②]

光绪十三年，广东再次请将自办捐输延展一年，张之洞认为广东邻近东南亚，有利于吸引外洋华商报捐，该提议未交部议，特别允准。[③] 户部尚书翁同龢获悉该消息后，连夜撰写了“拟驳粤东展限海防捐输稿”，[④] 翁氏认为“外省收捐，一经准其截留，往往私自减成，广为罗致，必致京捐大为减色”，清廷转而支持户部，“粤东海防捐输不停，有碍部捐，请将展限捐输仍行停止，专归部库兑收”。[⑤] 作为补偿，户部提出将广东应解筹边军饷 20 万两截留广东，又将固本京饷连闰应解银 13 万两暂准缓解一年，同时将光绪十三年正月至三月所收海防捐截留本省，续收海防捐则解部 10 万两，截留 16 万余两。[⑥] 此时海防捐收捐数额有限，户部为了统一收捐权限实际上做出了很大让步。

云南也以本省军务需饷为由，请求再开米捐。云南协饷由四川、湖北、湖南、浙江、江苏、江西、广东、河南解送，实际上欠解严重。光绪十年云贵总督岑毓英提出开办常捐，收捐米石，得到清廷的同意。此时户部开始办理海防捐，云南不得不停止米捐。次年，岑毓英再次奏请开办米捐，以发放兵米。[⑦] 该提议得到清廷的同意，海防捐与米捐并行，米捐由军营兑收，海防捐由司库上兑。[⑧] 最初规定以实米运送军营，每石按照 3.8 两折价，[⑨] 但因“地方太穷，捐户不多，无裨于事”，半年之后前往迤西大理、永昌各府开设分局。[⑩] 相较于采用劝捐的海防捐，米捐实行派捐的方式，“收捐之时，概用三联串票，复列榜晓示，俾令周知”。[⑪] 至该年十二月收捐达到 2 万两以上，海防捐则为 1.7 万余两，[⑫] 二者并行开办，自然会影响海防捐的收捐。

赈济也是各省请开捐局的重要理由。清代由于政府治理能力的限制，诸如赈灾等公共品的提供长期依赖地方自行筹款。[⑬] 太平天国运动时期各省广开军务捐输，随后又以赈济的名义续办捐输，如光绪三年华北爆发丁戊奇荒，晋捐、陕捐大规模开办，此后光绪六年直隶赈捐亦相继举行。[⑭] 海防捐开办时，户部要求各省赈捐至光绪十一年三月初八日之前停止，其中如湖北虽然遵循了户部的要求，但也申请延展了三个月。[⑮] 而山东、安徽、直隶等省则屡次奏请开办赈捐，与海防捐并行收捐。

光绪十一年夏季，济南爆发严重水灾，[⑯] 山东为了赈灾而请求开办赈捐，并在海防捐基础上

---

① 《宫中档朱批奏折》，光绪十三年六月十四日两广总督张之洞奏，档案号：04-01-30-0212-026。

② 《军机处录副奏折》，光绪十二年三月二十四日两广总督张之洞奏，档案号：03-6535-090。

③ 朱批为“着照所请，户部知道”，《宫中档朱批奏折》，光绪十三年二月十九日两广总督张之洞奏，档案号：04-01-30-0212-019。

④ 翁方戈编：《翁同龢日记》第 5 册，光绪十三年四月初二日，中华书局，2012 年，第 2144 页。

⑤ 《清德宗实录》卷 241，光绪十三年四月壬戌。

⑥ 《宫中档朱批奏折》，光绪十三年闰四月二十日两广总督张之洞奏，档案号：04-01-35-0697-058。

⑦ 《请开米捐一年片》，黄盛陆等标点：《岑毓英奏稿》下册，广西人民出版社，1989 年，第 745 页。

⑧ 《查明滇省劝捐情形据实覆陈折》，《岑毓英奏稿》下册，第 853 页。

⑨ 《军机处录副奏折》，光绪十一年七月十三日云贵总督岑毓英奏，档案号：03-5593-077。

⑩ 《劝办迤西米捐片》，《岑毓英奏稿》下册，第 772 页、797 页。

⑪ 《查明滇省劝捐情形据实覆陈折》，《岑毓英奏稿》下册，第 854 页。

⑫ 《提还铜本银三万余两片》，《岑毓英奏稿》下册，第 868 页。

⑬ 康雍乾时期清朝的官员积极参与到救灾之中，但到 19 世纪以后国家的赈灾行为逐渐减少，转而依赖于地方乡绅。参见魏丕信：《18 世纪中国的官僚制度与荒政》，徐建青译，江苏人民出版社，2003 年，第 257 页。

⑭ 既有的赈捐研究主要分析赈捐开办的情况，所讨论的问题大都为央地关系、赈捐存在的问题，对赈捐与海防捐之间的关系讨论较少。参见赵晓华：《晚清的赈捐制度》，《史学月刊》2009 年第 12 期。

⑮ 《议覆裕禄奏鄂省赈捐第二次请奖折》，光绪十一年九月二十一日，《户部奏稿》第 10 册，第 4584 页。

⑯ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，光绪十一年七月癸亥，第 1989 页。

按八折收捐，随后山西、直隶两省也仿照收捐，形成赈捐与海防捐竞争的局面。[①] 山东减价引起了其他省份效仿，十三年五月安徽怀宁、桐城、当涂等县圩堤溃决，八月黄河郑州段决口，黄水泛滥至皖北颍州、凤阳、泗州三府，为了筹赈，安徽巡抚陈彝奏请开办赈捐，并请求按照山东减成章程，收捐“虚衔、封典，并准捐贡监生、从九衔”。[②] 安徽所办赈捐还前往其他省份收捐，如重庆解交捐银 10.7 万两，直隶解交捐银 12 万两。[③] 赈捐不仅价格轻减，还可以前往外省设局收捐，破坏了海防捐只能在本省设局的规定。

道咸以降，办捐成为各省重要财政收入来源。虽然户部、海军衙门都希望将捐款集中用于北洋水师建设，但东南沿海省份亦需建设海防，因此希望自行收捐。由于光绪十二年以后海防捐收入解交海防衙门，各省赈济无款可筹，只好续办赈捐，户部为避免各省向户部寻求赈款，也只好支持各省办捐。随着山东率先在海防事例基础上减二成收捐封典、职衔等常捐项目，这些捐例的报捐者大多避重就轻，选择赈捐报捐，海防捐仅在收捐实官中占有优势。捐纳、赈捐并行的情况在光绪时期长期存在，光绪十五年新海防捐开捐后，依然未能重新将收捐权限集中于中央，各省不断请求办理赈捐，最终导致赈捐与海防捐、新海防捐长期并存，反映出清末央地双方对办捐的妥协。

四、结语

长期以来，近代各类笔记、小说以及今人研究中，频繁提及海防捐，但学界对海防捐的开办、运行、制度设计、收捐数额、收捐变化讨论较少。本文梳理了海防捐的开办过程，户部、海军衙门、各省对海防捐款和办捐权限的争夺，进而展示了光绪中期清朝财政运行的新变化。

中法战争爆发后，台湾率先开启实官捐，随后在奕譞的推动下在全国办理海防捐。户部不愿承担开捐的责任，因此最终只能由地方来推动办理。办捐初期户部希望加强中央财政集权，极力要求各省停办本省捐务，即便在清廷提前同意广东自行设局的情况下，户部选择提供财政资源进行交换，以停止广东自行办捐，进而维护办捐的统一性，可见户部规复财政旧制、重建财政集权的努力。 但户部、海军衙门要求将海防捐专用于北洋水师建设，东南沿海省份自身也有海防需求，对此不满也在情理之中，最终导致沿海省份截留海防捐款以用于本省军务、善后等事务。可知，晚清财权下移已属实态。

海军衙门成立后，作为新设机构，亟须建立专项财政收入。海军衙门最初希望完全获得捐纳支配权限，但因沿海省份截留捐款，海军衙门所获得的海防捐款，仅占所有收入的 12%。海军衙门为了财政集权，于光绪十三年要求仅在户部收捐，但近半年仅获得 32 万两的捐款，最终又改开郑工捐，重新让户部负责办捐。随着中法战争结束，各省不满于海防捐全部解交海军衙门、建设北洋水师，而户部在失去捐款控制权后，也倾向于同意外省办捐。各省以军务、赈济等名义要求开办本省捐输，中央与各省分享办捐权限，客观上扩大了办捐群体，晚清逐步从单一的中央集权管理体制，演变为中央与地方并存的二元财政管理体制，[④] 事实上增强了国家财政汲取能力。

海防捐也成为清朝办捐最后的辉煌，海防捐收捐达到 1300 余万两，而随后开办的郑工捐开

---

① 《直隶捐赈请照山东章程片》，光绪十二年十月十六日，《李鸿章全集》第 11 册，第 539 页。

② 《宫中档奏折》，光绪十三年九月十七日安徽巡抚陈彝奏，台北故宫博物院藏（下同），档案号：故宫 148907。

③ 《宫中档奏折》，光绪十五年六月二十四日开缺安徽巡抚陈彝奏，档案号：故宫 149066;《宫中档奏折》，光绪十五年五月二十五日开缺安徽巡抚陈彝奏，档案号：故宫 149058。

④ 倪玉平:《权力的扩张及其分配：晚清中央与地方关系再思考》,《清史研究》2023 年第 5 期。

办后第一年仅收捐 270 万两，“曾不及海防四分之一”。[①] 相较于嘉道以降将收捐权限分别交给各省和户部，光绪中期清廷希望利用海防名义进行捐纳集权，但海军衙门的加入打破了传统户部—各省财政关系，这也是后来郑工捐、新海防捐等难以获得实效的重要原因。光绪中期海防捐开办过程中户部、海军衙门和各省之间纠葛，直接影响了清末办捐制度走向，从中亦可管窥光绪中期清朝财政的运行实态。

References

Chen Xiansong. “Haijun yamen jingfei xilun” (A study of the funds of the Naval Yamen). *Qingshi yanjiu* (The Qing History Journal) 2 (2018).

He Wenkai. “Caizheng zhidu, guojia quanli zhengdangxing yu guojia nengli: Qingdai guojia nengli de zai kaocha” (Fiscal system, state legitimation, and state capacity: an re-evaluation of the state capacity in Qing China). *Zhongguo jingjishi yanjiu* (Researches in Chinese Economic History) 1 (2021).

Xie Junmei. *Zhengzhi zhidu yu jindai zhongguo* (Political system and modern China). Shanghai: Shanghai shudian chubanshe, 2016.

Xu Daling. *Qingdai juanna zhidu* (The donation system of Qing Dynasty). Beijing: Yanjing University Harvard Yanjing Society, 1950.

Zhang Limin. “Qingting nuoyong haijun jingfei xiuzhu yiheyuan kao” (A study on the Qing government’s appropriation of naval funds for the construction of the Summer Palace). *Nankai Xuebao* (Journal of Nankai University) 3 (1983).

The Establishment and Distribution of Financial Resources of Coastal Defense Donations in the Mid Guangxu Period (1884-1887)

XU Cunjian (School of History, Shandong University; xucunjian@163.com)

Abstract: In 1884, during the Sino-French War, the Qing government established a coastal defense donation system. This led to a tussle between the Ministry of Revenue, the Office of the Navy, and various provinces over the control and allocation of these donation funds. Initially, the Ministry of Revenue sought exclusive control over the donations, demanding that provincial relief and military donations be halted and that all coastal defense donations be remitted to the central government for allocation. However, many provinces requested to retain these donations for their own defense, relief, and rehabilitation efforts. Some provinces even resumed their own donation drives to regain control over fundraising, with relief donations priced even lower than those for coastal defense. After the war ended, the Office of the Navy redirected the coastal defense donations from military operations to the construction of the Beiyang Fleet. The relationship between the central and local governments was a crucial factor influencing the evolution of finance in late Qing China. The involvement of new institutions like the Office of the Navy further complicated the financial operations of the Qing government, and disputes over financial power affected the effectiveness of the coastal defense donation system.

Keywords: coastal defense donations, Guangxu period, Sino-French war, financial relations

① 《军机处录副奏折》，光绪十四年十月二十二日江南道监察御史唐椿森奏，档案号：03-9971-059。